

اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

مكتب شمال أفريقيا

الاجتماع الثالث والثلاثون للجنة الخبراء الحكومية الدولية

تونس العاصمة، 30 تشرين الأول/أكتوبر – 02 تشرين الثاني/نوفمبر

التقرير الأول عن تحقيق أهداف التنمية المستدامة

في المغرب العربي

موجز تحليلي

تعرف عملية التمكّن الوطني لأهداف التنمية المستدامة وإدماجها في أطر التخطيط والميزنة تطورات متنوعة بحسب البلدان، غير أنها تبقى شديدة البطء عموماً.

ما عدا موريتانيا، يتعيّن على البلدان الثلاثة الأخرى إيلاء الأولوية لأهداف التنمية المستدامة وتحديد الأهداف والمؤشرات الوطنية ذات الصلة. وبالرغم من وجود استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة في جميع البلدان، فإن المغرب وحده بإمكانه أن يجعل منها أداة مرجعية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة، على شاكلة بلدان أوربية أخرى (سويسرا، ألمانيا). البلدان الثلاثة الأخرى تستعمل استراتيجياتها التنموية (استراتيجية النمو المتسارع والرفاه المشترك – 2030 بالنسبة لموريتانيا) أو خططها الوطنية للتنمية على الأمد المتوسط (بالنسبة للجزائر وتونس) من أجل تفعيل أهداف التنمية المستدامة. هذا، ويلاحظ بعض التقدّم في إدماج أهداف التنمية المستدامة في السياسات القطاعية والمحلية، يتفاوت بحسب البلدان والقطاعات.

في الجزائر، لا يشير نموذج النمو الاقتصادي (2016-2030)، الذي تم تبنيّه في يوليو 2016، صراحةً إلى برنامج 2030، غير أنه يدمج العديد من الإشكاليات ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة. وهذا هو الشأن كذلك بالنسبة للمخطط الخماسي (2019-2015). وتتكفل الاستراتيجية الوطنية للبيئة والتنمية المستدامة، التي هي في طريق الاعتماد، بـ 14 هدفاً من أهداف التنمية المستدامة الـ 17. إن أشغال مطابقة أهداف التنمية المستدامة مع الاستراتيجيات القطاعية مستمرة، تحت رعاية المجموعات الموضوعاتية لأهداف التنمية المستدامة واللجنة بين-قطاعية لتنسيق أهداف التنمية المستدامة. هذا ويجري الآن استعراض تهيئة الحكومة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، يقوده المجلس الأعلى للحسابات. ويهدف هذا الاستعراض إلى تقييم التدابير المتخذة لبلوغ أهداف التنمية المستدامة واقتراح توصيات من أجل تحسين انسجام السياسات العمومية وآليات الحوكمة.

وعبر المغرب، بمناسبة المنتدى السياسي رفيع المستوى بشأن التنمية المستدامة 2016، عن إرادته في إعداد مقارنة مدمجة وتقاربية لمختلف الاستراتيجيات القطاعية، في سياق تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فأهداف التنمية تدخل ويجري تنفيذها ضمن استراتيجيات قطاعية لا تكون حكومتها مضمونة دائماً وتشكّل تحدياً للبلد. وهكذا فقد تمت الموافقة على الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة (2016-2030) في شهر يونيو 2017، ويمكن أن تكون، كما نصّ عليه في الميثاق الوطني حول البيئة والتنمية المستدامة، إطاراً مرجعياً وتقاربياً لمختلف السياسات العمومية الهادفة إلى تحقيق التنمية المستدامة. بيد أنه يبدو مع ذلك أن أي موقف واضح لم يتم اتخاذه بعدد هذا الموضوع. وهناك دراسة جارية من أجل معرفة الانسجام بين الاستراتيجية وأهداف التنمية المستدامة، وإعادة توجيه خطة عمله وتقييم الاحتياجات في التمويل من أجل تنفيذها.

اغتنمت موريتانيا الفرصة التي قدمتها بلورة استراتيجيتها الجديدة للنمو المتسارع والرفاه المشترك (2016-2030) من أجل أن تدمج فيها أهداف التنمية المستدامة والأهداف الوطنية ذات الأولوية. وقد تم وضع إطار للتوجيه والتنسيق والمتابعة لاستراتيجية النمو المتسارع والرفاه المشترك.

ويشكل تتبع أهداف التنمية المستدامة وبلورة المراجعات الوطنية الطوعية التي ستقدم إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى جزءاً لا يتجزأ من منظومة التتبع والتقييم وإعداد التقارير لاستراتيجية النمو المتسارع والرفاه المشترك، الذي تضم قاعدة التتبع فيه مجموعة من 156 مؤشراً تشمل أهداف التنمية المستدامة.

في تونس، يضم المخطط الخماسي للتنمية (2016-2020) معظم أهداف التنمية المستدامة. ويجري حالياً تحليل مستوى إدماج أهداف التنمية المستدامة والقطاعات المستهدفة في المخطط الخماسي للتنمية واستراتيجيات قطاعية معينة اعتمدها الحكومة وفقاً لمنهجية التقييم المندمج السريع (RIA). وتندمج هذه الممارسة في عملية مراجعة منتصف المدة للمخطط الخماسي للتنمية، التي ستنتقل عام 2018 وصياغة المخطط الخماسي الجديد للتنمية لعام 2019. فضلاً عن ذلك، تنوي الحكومة وضع استراتيجية تنموية جديدة لعام 2030، تدمج فيها أهداف التنمية المستدامة. وتستفيد الحكومة من البرنامج المشترك لمنظومة الأمم المتحدة " دعم الاندماج، وضع آلية للتتبع والتقييم وإعداد التقارير ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة في تونس"، والذي تم توقيعه مع وزارة الشؤون الخارجية ووزارة التنمية والتعاون الدولي في مايو 2018. ولا تزال هناك استراتيجيتان شاملتان لم يتم بعد اعتمادهما رسمياً، هما: الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة (2014-2020، SNDD) والاستراتيجية الوطنية للاقتصاد الأخضر (2016-2030، SNEV) التي تشكل محوراً أساسياً للمخطط الخماسي.

يجري تدريجياً وضع الترتيبات والمسؤوليات المؤسسية لتوجيه وتنسيق ومراقبة أهداف التنمية المستدامة.

أنشأت الجزائر وموريتانيا هيكلية جديدة للتنسيق والتشاور (اللجنة التوجيهية المشتركة بين الوزارات برئاسة الوزير الأول وكذلك لجاناً قطاعية وجبوية في موريتانيا؛ واللجنة المشتركة بين الوزارات للتنسيق وتتبع أهداف التنمية المستدامة، برئاسة وزير الشؤون الخارجية، وكذلك مجموعات مواضيعية – أهداف التنمية المستدامة، في الجزائر).

وفي المغرب، تم وضع إطار للحكومة من أجل توجيه وتتبع الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة مع لجتين: لجنة استراتيجية برئاسة رئيس الحكومة، لها دور سياسي وتوجيهي استراتيجي من جهة، ولجنة قيادة، تسييرها كتابة الدولة المكلفة بالتنمية المستدامة، وتقوم بدور التتبع الفعلي لتنفيذ الاستراتيجية، من جهة أخرى. تضطلع وزارة الشؤون الخارجية والتعاون بدور القيادة السياسية لأهداف التنمية المستدامة، بينما تواصل وزارة الشؤون العامة والحكومة العمل على تقرب السياسات العمومية ومواءمتها. ومع ذلك، يبقى من المهم تحديد الهيكلية التي ستتكلف بتنسيق تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وفي تونس، تتولى وزارة الشؤون الخارجية القيادة السياسية في حين تتولى وزارة التنمية والاستثمار والتعاون والتنسيق التقني (القطاعي والجهوي) وتوجه عملية صياغة التقرير الوطني الأول، الذي سيقدّم إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى بشأن التنمية المستدامة – 2019. كما أن وضع آلية تنسيق مؤسسي هو أيضاً أحد أهداف البرنامج المشترك لمنظومة الأمم المتحدة " دعم الاندماج، وضع آلية للتتبع والتقييم وإعداد التقارير ذات الصلة بأهداف التنمية المستدامة في تونس".

يعد توفر البيانات تحدياً كبيراً لجميع البلدان، ولكن بدرجات متفاوتة.

أجريت ممارسات تقييم للمؤشرات في جميع البلدان. ففي المغرب، سيكون النظام الإحصائي الوطني قادراً على إنتاج 60٪ على الأقل من مؤشرات الإطار العالمي (دراسة للمندوبية السامية للتخطيط، 2016). وفي موريتانيا، يبين التقرير عن الوضع المرجعي الوطني لأهداف التنمية المستدامة المحتفظ بها بموجب الخطة الاستراتيجية (وزارة الاقتصاد والمالية، مارس 2017) أن 54٪ من هذه المؤشرات غير متوفرة. وفي تونس، تظهر النتائج الأولية لتحليل فجوة البيانات، التي تم تقديمها في يوليو 2018، مستوى توافر المؤشرات بنسبة 55٪. وفي الجزائر، يبلغ هذا المستوى 50٪. كما يلاحظ أن هناك عجزاً أكبر في البيانات المتعلقة بالبيئة والزراعة والحكومة.

لمواجهة هذا التحدي والاستجابة للاحتياجات إلى المعلومات المخصصة لتعليم المؤشرات، وضعت موريتانيا الاستراتيجية الوطنية لتطوير الإحصاء (2016-2020)، على أساس تقييم الاستراتيجية السابقة (2011-2015). بعض البلدان (المغرب وتونس والجزائر) لديها بالفعل منظومة عملياتية لتتبع مؤشرات البيئة والتنمية المستدامة المتصلة بالاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، والتي يمكن الاستفادة منها لوضع آلية تتبع جديدة لأهداف التنمية المستدامة. ولهذه الغاية، ينبغي النظر في دور المراسد الوطنية والإقليمية للبيئة والتنمية المستدامة في تتبع أهداف التنمية المستدامة.

فيما يتعلق بالتقارير، المغرب هو البلد المغاربي الوحيد الذي قدم في عام 2016 أول تقرير تطوعي إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى حول التنمية المستدامة. وكل من الجزائر وموريتانيا وتونس مسجلة رسمياً لتقديم تقريرها الأول إلى المنتدى السياسي الرفيع المستوى في عام 2019.

تظل مسألة تمويل التنمية المستدامة مطروحة على جميع البلدان، التي تشترك في الحاجة إلى زيادة الموارد الداخلية ومساهمة القطاع الخاص، لا سيما من خلال مقاربات الشراكة بين القطاعين العام والخاص (انظر PAAA والهدف 17-17) وتحسين مناخ الأعمال لجذب

الاستثمار الأجنبي المباشر إلى القطاعات الرئيسية التي يمكن أن تدعم تحقيق أهداف التنمية المستدامة. لمواجهة هذا التحدي، ستحتاج البلدان أيضاً إلى اتخاذ الخطوات اللازمة من أجل:

- توجيه التدفقات المالية المباشرة إلى القطاعات ذات الأولوية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومراعاة الترابط بين أهداف التنمية المستدامة في تخصيصات الميزانية؛
- تنوع خيارات التمويل باستخدام تشكيلة مناسبة من أدوات التمويل؛
- وضع الإطار المناسب لتيسير مساهمة القطاع الخاص والمصارف؛
- تعزيز المعرفة والقدرة على الاستفادة بشكل أفضل من مصادر وأدوات التمويل المتنوعة والمتطورة (مثل الصناديق، والمبادرات الدولية، والسندات الخضراء، الخ).

أبان التحليل الموضوعاتي عن التقدم المحرز ولكن كذلك عن التحديات الواجب مواجهتها:

المغرب العربي هو المنطقة دون الإقليمية الوحيدة في أفريقيا التي حققت الغاية من الأهداف الإنمائية للألفية في مكافحة الجوع (منظمة الأغذية والزراعة: لمحة إقليمية عن انعدام الأمن الغذائي، 2016). إن انتشار انعدام الأمن الغذائي الحاد (2.1 هدف من أهداف التنمية المستدامة 2) المقاس وفقاً لسلم قياس انعدام الأمن الغذائي المعاش (FIES)، يكون حوالي 12٪ في شمال أفريقيا (ما عدا موريتانيا، التي تعتبر ضمن مجموعة غرب أفريقيا) مقابل 26٪ في أفريقيا (تقرير عن حالة الأمن الغذائي والتغذية في العالم: منظمة الأغذية والزراعة، 2017). وعلى الرغم من المكاسب في نمو الإنتاج الزراعي، فإن العرض الوطني في إنتاج الحبوب لا يغطي الطلب ويبقى عرضة للمخاطر المناخية. وقد زادت مساحة الأراضي الزراعية المرورية بشكل كبير وتحسن استخدام تقنيات الري المقتصد للماء. وإذا زادت الاستثمارات الزراعية (لا سيما في المغرب وموريتانيا)، يبقى التحسن المستدام للإنتاج الزراعي والإنتاجية، في جميع البلدان، رهيناً بالزيادة الكبيرة الاستثمارات في البحوث الهادفة لتحسين تقنيات صيانة التربة والمياه والتصدي لهشاشة القطاع تجاه التغيرات المناخية، وهي هشاشة تؤثر بشكل خاص على النساء والشباب. كما تعاني سياسات الابتكار من نقص التنسيق ومشاركة القطاع الخاص. ولا يوجد أي بلد بلغ الحد الأدنى من الأهداف الذي أوصى به الاتحاد الأفريقي، وهو تخصيص 1٪ من الناتج المحلي الإجمالي للبحث والتطوير.

الحد من البطالة وتحسين فرص العمل للشباب والنساء هي من بين أولويات السياسات العمومية الشاملة والقطاعية أحياناً، وينبغي أن تكون موجّهة بصورة منهجية على المستوى الترايبي. ويجب معالجة هذه القضايا في إطار شامل ومفصل يتضمن سلسلة من التدابير يدعم بعضها بعضاً. وتشمل هذه التدابير تنوع البنيات الاقتصادية، والحد من عدم المساواة في التنمية الترابية التي أدت إلى نزوح جماعي من الشباب إلى المراكز الحضرية، وإدماج القطاع غير الرسمي (أكبر مشغل للشباب في يومنا هذا)، والحد من عدم التوازن بين المؤهلات واحتياجات القطاعات الاقتصادية، وتوسيع ودعم هيكليات زيادة الأعمال وتوجيهها نحو استهداف أفضل. وقد تم تطوير برامج لتحسين توظيف الشباب وإدماجهم المبني وتعزيز روح المبادرة. وقد وضعت جميع البلدان هيكليات مخصصة مثل الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب في الجزائر (ANSE)، والوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات (ANAPEC) في المغرب، الوكالة الوطنية للنهوض بتشغيل الشباب (ANAPE) في موريتانيا والوكالة الوطنية للتوظيف والتوظيف الذاتي (ANETI) في تونس. ومع ذلك، فإن جميع هذه الأجزاء، التي تكون تكلفتها عالية نسبياً، لها تأثير إجمالي محدود. إنها تصل فقط إلى عدد قليل من الشباب وهي غير مستهدفة بشكل كاف.

هناك جوانب هامة متعلقة بالعمل غير المستقر، والعمالة غير الرسمية، والتغطية الاجتماعية والتفاوت في العمالة (بسبب النوع الاجتماعي، والمناطق، وقطاعات النشاط) لا تحظى بالاهتمام الكافي.

يكاد الوصول إلى الكهرباء (الهدف 7-1) يكون عامًا، باستثناء موريتانيا (38.8٪ في عام 2014). وقد حددت البلدان لنفسها هدف تعزيز أمن الطاقة من خلال وضع قدرات جديدة لتوليد الكهرباء، وتنوع خليط الطاقة الذي يسيطر عليه الوقود الأحفوري (الغاز والنفط والفحم) بأكثر من 70٪، والرفع من قيمة الإمكانات الهامة للطاقة المتجددة (طاقة الرياح، الطاقة الضوئية، الطاقة الشمسية المركزة) وللكفاءة الطاقية. هذان القطاعان الأخيران يوفران فرصاً لتطوير قطاعات صناعية جديدة خلقة للقيمة المضافة ولفرص عمل مستدامة. وقد تعهدت جميع البلدان، في إطار مساهمتها الوطنية المحددة (CDN)، بخفض انبعاثاتها من ثاني أكسيد الكربون بحلول عام 2020. ومع كون الأهداف التي حددتها البلدان طموحة، فإن التقدم المحرز في المرحلة الانتقالية يختلف من بلد إلى آخر. فقد زاد كل من المغرب وموريتانيا بشكل ملحوظ من حصة الطاقات المتجددة في خليط الطاقة، غير أن الحاجة لا تزال قائمة للارتقاء بالجهود الرامية إلى تعزيز الكفاءة الطاقية.

إن اقتصادات بلدان المغرب العربي تفتقر إلى التنوع والرقى، مع عرض للتصدير لا يزال محدوداً واعتماد نسبي على الواردات. إن الصناعة التحويلية، وهي الركيزة الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، توفر الفرصة لتطوير قطاعات ذات قيمة مضافة أعلى وخلق فرص عمل.

ومع ذلك، فإن حصة هذا القطاع من الناتج المحلي الإجمالي لم تشهد تغيراً كبيراً في السنوات الأخيرة. كما تظل مساهمته في التوظيف محدودة. وبينما تمثل منتجات التكنولوجيا المتوسطة والعالية حوالي 78٪ من الإنتاج الصناعي في البلدان الصناعية، فإن حصتها تبلغ 10٪ فقط في البلدان المغربية. لذا يعتبر الاندماج الصناعي، أي تطوير المحتوى المحلي، رهاناً استراتيجياً حقيقياً يتطلب تطوير برامج مبتكرة تحل محل جزء كبير من الواردات الصناعية وتعزز الصادرات. في الوقت الحاضر، تظل مساهمة الصناعة في الجهود الوطنية للبحث والتطوير والابتكار هامشية. ولا يجري أخذ التكيف مع مخاطر المناخ والحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري (GHG) والكفاءة الطاقية في الاعتبار بشكل واضح في السياسات الصناعية.

تمثل مكافحة التصحر وتدمير الموارد المائية والحفاظ على الغطاء النباتي الغابوي تحديات كبرى لبلدان المغرب العربي. ويهدد التصحر وتدهور الأراضي نحو 80 إلى 90 في المائة من التراب الوطني، تبعاً للبلد. وقد تم تنفيذ مشاريع وبرامج مهمة في إطار خطط العمل الوطنية لمكافحة التصحر (PAN-LCD) والاستراتيجيات القطاعية، غير أن الإنجازات (تثبيت الكثبان الساحلية والقارية، وإعادة التشجير) لا تزال غير كافية، قياساً بحجم التحديات التي تتفاقم بسبب التغيرات المناخية.

يعد التكيف مع التغيرات المناخية من بين أولويات البلدان المغربية، التي أطلقت جميعها عملية بلورة الخطة الوطنية للتكيف (المستمدة من إطار كانون حول التكيف). إن التكيف جزء لا يتجزأ من مساهمات البلد المحددة الوطنية، بموجب اتفاقية باريس حول التغير المناخي. وفي نطاق تنفيذ إطار سينداي للحد من مخاطر الكوارث (2030-2015)، حققت الدول تقدماً على الصعيد المؤسسي والتشريعي ووضعت آليات مالية مخصصة. ومع ذلك، تستمر نقاط الضعف في معرفة المخاطر الرئيسية وتقييمها المفصل وإدراجها في القرارات الوطنية المتعلقة بالتخطيط والاستثمار والتنمية. ويعتبر اعتماد سياسة إدارة أكثر تنظيماً وشمولاً وتنوعاً، وتعزيز التنسيق بين المتدخلين (الإدارات الوزارية والهيئات العمومية وشبه العمومية) من بين التحديات التي يجب مواجهتها.

التعاون الإقليمي مدعو للعب دور مركزي في تنفيذ برنامج عام 2030، بتمكينه البلدان من مواجهة التحديات المشتركة بفضل اعتماد حلول أكثر مواءمة، وأكثر مردودية، وقابلة للنقل. هذا، وتحث الاتفاقات الرئيسية المبرمة في عام 2015 (برنامج 2030، أجندة 2063، اتفاق باريس حول المناخ، خطة عمل أديس أبابا بشأن تمويل التنمية) على دعم المشاريع وأطر التعاون التي تعزز الاندماج الإقليمي، وتعزيز التعاون وتبادل الخبرات، لا سيما في أفريقيا.

يعد المغرب العربي، الذي يمثل سوقاً تزيد على 90 مليون مستهلك، أحد أقل المناطق اندماجاً على الصعيد البين-إقليمي وكذلك من حيث الاندماج في الاقتصاد العالمي. وتمثل التجارة البينية المغربية حوالي 3٪ من إجمالي التجارة الخارجية للبلدان الخمسة (3.35٪) - للجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2012) وتبقى مشاريع الاستثمارات الأجنبية المباشرة المغربية، وخاصة في المغرب وتونس، محدودة.

على الرغم من أن الأولويات الإقليمية محددة بما يكفي من الوضوح، إلا أن هناك القليل من الأطر الاستراتيجية المتاحة حالياً للإشراف على العمل المغربي، وكذلك لا توجد أهداف معززة بالأرقام على المستوى المغربي. وفضلاً عن ذلك، في حين تتشارك الدول نفس الرهانات الاستراتيجية، إلا أنه نادراً ما يتم تصميم نفس السياسات الاستراتيجية والوطنية بهدف تعزيز التعاون المغربي. لذا، يتعين على اتحاد المغرب العربي والدول الأعضاء مضاعفة جهودها من أجل ترجمة الالتزامات العديدة المتخذة في إطار عمل الاتحاد إلى أعمال ملموسة والعمل معاً لحل المشاكل ذات الاهتمام المشترك، لا سيما لتحقيق انسجام السياسات واللوائح التنظيمية، وتحفيز تجارة الصناعات الغذائية البين-إقليمية، وخلق سلاسل قيمة إقليمية، وتطوير البنية التحتية الطاقية العابرة للحدود، وتشجيع تبادل المعارف والخبرات ونقل التكنولوجيا.

لاتحاد المغرب العربي دور هام ليقوم به في مواكبة بلدانه الأعضاء في تنفيذ وتباعد برنامج 2030 وأجندة 2063. ولهذا الغرض، عليه تعزيز دوره القيادي في التنسيق الإقليمي بهدف تيسير التآزر بين تدخلات شركاء التنمية على المستوى الإقليمي وتحسين تأثيرها من خلال ارتفاع أفضل بالموارد. يتعين عليه تركيز جهوده حول خمسة محاور رئيسية، هي:

- تطوير استراتيجية مغربية للتنمية المستدامة دعماً لجهود الدول الأعضاء في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتنفيذ أجندة 2063؛
- التبع المنتظم لوضع التنمية المستدامة، والتقدم المتحقق، وأفاقها على المستوى المغربي؛
- بناء قدرات موظفي المؤسسة؛
- تقاسم المعرفة والخبرة والممارسات الجيدة بين الدول الأعضاء في المجالات الرئيسية مثل الإحصاء، والبحوث والابتكار التكنولوجي، وتكوين المهارات، إلخ؛
- تنفيذ مبادرات دون إقليمية، دعماً للمبادرات والبرامج القارية التي أطلقها الاتحاد الأفريقي.